

Kommunalleasing Magazin

Leasing, Miete, PPP -
Alternative Ideen für
kommunale Finanzentscheider

Nr. 5/2009 September/Oktober

7. Jahrgang
nur 14,50 Euro

www.kommunalleasing-magazin.de

STRASSENSANIERUNG IM GROSSEN STIL

DER KREIS LIPPE HAT NACH VIELEN
MONATEN ANLAUF EIN MAMMUT-PROJEKT
VERWIRKLICHT

ERNEUERBARE ENERGIE

IM KLM EXTRA ENTDECKEN SIE NEUE IDEEN,
DIE SIE AUCH AUF MESSEN FINDEN.



Liebe Leserinnen und Leser

Zu dem **Titelthema** (ab Seite 13), das Ihnen Landrat Heuwinkel vorstellt, haben wir noch weitere interessante Beiträge zu **Straßen, Brücken, Tunnel** - besonders in Hinblick auf NKF und das Konjunkturpaket II (ab Seite 17). In der Heftmitte finden Sie das **EXTRA „Erneuerbare Energien“** zum Herausnehmen und Aufbewahren.



Friedel Heuwinkel,
Landrat des Kreises Lippe

Als Landrat und Verwaltungschef trage ich die Verantwortung für die Erhaltung der öffentlichen Infrastruktur beim Kreis. Vor vier Jahren haben wir beschlossen, die Bereiche unserer Schulen und Straßen in den Blick zu nehmen, denn hier stecken unsere größten Vermögenswerte. Zudem ist die intakte Infrastruktur eine wichtige Voraussetzung für die Bildung und den ländlichen Wirtschaftsstandort. Diese Bereiche dürfen nicht nur unter kurzfristigen Gesichtspunkten der Haushaltskonsolidierung, sondern müssen auch unter dem langfristigen Ansatz der Sicherung der Grundlagen für unsere nachfolgenden Generationen gesehen werden. Konkret: Straßen sind nicht für fünf oder zehn Jahre da, sie sollen 50, 60 Jahre und länger halten.

Ich freue mich daher, dass für das lippische Straßenprojekt am **21. August** der Projektvertrag mit den Bauunternehmen geschlossen werden konnte. Das Projekt betritt in vielerlei Hinsicht Neuland. Für mich sind dabei vier Punkte besonders wichtig:

Beginnen wollen wir aber mit dem Schwerpunkt **„Schulen und Kindergärten“** mit Beiträgen zum Thema „Modulares Bauen“ (ab Seite 8) und „Zentrale Steuerung“ (ab Seite 10). Unser **Firmenporträt**, das wir jetzt regelmäßig anbieten werden, stellt die Messe KOMCOM in Essen 2010 vor, die Sie besuchen sollten (ab Seite 28). In Offenbach habe ich für die

„Spartipp“-Seiten nachgefragt, was **FM-Software** eigentlich bringt (ab Seite 22). Eine weitere **FM-Lösung** lernen Sie ab Seite 25 kennen. Im ‚Hintergrund‘ stellen wir **Bürgerhäuser** (ab Seite 31) und **E-Akten** (ab Seite 33) vor.

Nun wünsche ich Ihnen viel Spaß und großen Nutzen beim Lesen.



Peter G. Baranec
Chefredakteur

Langjährige Erhaltung der Straßen im Kreis Lippe

Erstens: Wir nehmen den **Lebenszyklus** einer Straße in den Blick und machen die Erhaltung nicht von kurzfristigen Kassenlagen abhängig. Dies ist langfristig unwirtschaftlich. Der Vertrag hat daher auch eine Laufzeit von rd. 25 Jahren. **Zweitens:** Wir betrachten nicht einzelne Straßen, sondern die **Gesamtheit des Netzes**, sowohl unter verkehrlichen als auch baulichen Gesichtspunkten. Dies erleichtert die Planung und die wirtschaftliche Disposition. Wir schreiben nicht Straßen getrennt aus, sondern das Netz als Ganzes einschließlich aller Brücken, Radwege, Durchlässe, Schächte und Gräben. Wir wollen erreichen, dass das langjährig Richtige getan wird. **Drittens:** Wir geben nicht mehr jede Einzelheit vor und machen keine konkreten Bauvorgaben wie bisher, sondern geben dem Bauunternehmen die Verantwortung für einen technisch definierten und einwandfrei messbaren Straßenzustand nach technischen Regelwerken, an denen es nicht mangelt. Welche konkreten Maßnahmen ausgeführt werden, liegt nun in der **Verantwortung des Bauun-**

ternehmens. Viertens: Unser **Auftragnehmer haftet** für den Straßenzustand während der gesamten Laufzeit unabhängig von der Entwicklung äußerer Umstände und Veränderungen. Bestehende Risiken mit dem Bestand haben wir umfanglich übertragen. Nicht übertragen haben wir den **Betriebsdienst**. Den werden wir mit eigenen Mitteln in enger Abstimmung mit unserem Partner wahrnehmen. Hier sprachen insbesondere steuerliche Gesichtspunkte gegen eine Einbeziehung. Nicht übertragen haben wir die künftigen **Neu-, Um- und Ausbaumaßnahmen**. Dieses hatte förderliche Gründe. Zudem ist zum heutigen Zeitpunkt noch nicht abzusehen, welche Notwendigkeiten sich hier in der Zukunft entwickeln werden. Hier können wir so besser auf Veränderungen reagieren. Auch die ursprünglich vorgesehene **Projektfinanzierung** haben wir aus wirtschaftlichen Gründen nicht umgesetzt. Viele der Ansätze und auch unserer Erfahrungen in der Projektumsetzung sind unter Berücksichtigung örtlicher Gegebenheiten auf andere

kommunale Straßenbaulastträger übertragbar. Zunächst muss jeder für sich eine eigene gründliche Einschätzung über die künftige Entwicklung des eigenen Straßennetzes vornehmen. Das Straßennetz muss ferner dabei möglichst vollständig datenmäßig erfasst sein. Es müssen sichere Daten über Netzgröße, Straßenzustand, Straßenaufbau und Zustand der Brücken und aller anderen Bauwerke vorliegen. Schließlich muss jeder Träger für sich festlegen, welcher bauliche Zustand für das Netz oder Teilnetze funktional erforderlich ist. Zum Schluss muss bestimmt sein, in welchem Umfang und bis zu welchem Zeitpunkt bestehende Sanierungsarbeiten umzusetzen sind. Die meisten weiteren Einzelheiten ergeben sich aus den genannten Punkten oder können in dem Vergabeverfahren, das ich in der Form eines Verhandlungsverfahrens befürworte, geklärt werden. Ich bin davon überzeugt, dass das Straßenprojekt Lippe für jeden kommunalen Straßenbaulastträger gute Ansätze und Ideen für die Optimierung des eigenen kommunalen Straßennetzes bietet.

Pilotprojekt mit Vorbildcharakter

von Rainer Grabbe und Dr. Ute Jasper

- Bundesweit erstmalig wird die Idee umgesetzt, Kreisstraßen besser, schneller und preiswerter zu unterhalten als bisher. Am 21. August unterzeichneten die Partner einen Projektvertrag, der - ähnlich wie bei den Schulen in Offenbach - Modell für viele Kommunen in Deutschland stehen könnte.

Im Herbst 2006 entschied der Kreistag Lippe, alle Leistungen der baulichen Unterhaltung für seine Kreisstraßen in einem Straßenprojekt zu bündeln und neu zu organisieren. Grundlage der Entscheidung war eine Machbarkeitsstudie, die alle Leistungsbereiche und Kooperationsmöglichkeiten im Bereich Straßen untersucht hatte. Bauliche

Unterhaltung, Betriebsdienste und Kooperationen mit den anderen 18 im Kreisgebiet tätigen Straßenbaulastträgern wurden umfassend untersucht. Der Kreistag beschloss, nach Abstimmung mit allen Betroffenen, die bislang fremd vergebenen Leistungen in der baulichen Unterhaltung für seine Kreisstraßen zu bündeln und mit

privatem Know-how neu zu organisieren.

ERFOLGREICHE VERGABE

Nach der Auftragsbekanntmachung im Herbst 2007 und den Verhandlungen mit den Bietern wurde nun der Vertrag abgeschlossen. Angenommen wurde das wirtschaftlich

günstigste Angebot. Vergabekammer und Kommunalaufsicht haben die Zuschlagsentscheidung bestätigt. Das Ursprungsmodell hat sich im Laufe des offen gestalteten Verfahrens noch verändert und wurde mit den Ideen der Bieter weiter optimiert.

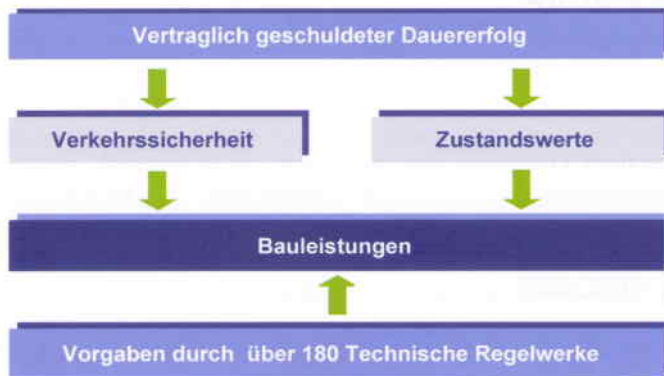
Der Kreis Lippe beauftragt nun für die nächsten knapp



25 Jahre eine Bietergemeinschaft unter Federführung der mittelständischen Walter Bau GmbH aus Borken mit Bau und Unterhaltung des rund 435 km Straßen und 115 km Radwege umfassenden Lippischen Kreisstraßennetzes, einschließlich der Unterhaltung von 96 Brücken. Betriebsdienste wie Straßenreinigung, Winterdienst, Grünschnitt, Streckenkontrollen machen weiterhin der Kreis mit eigenem Personal.

NACHHALTIGE EINSPARUNGEN

Kern der Idee für den neuen Erhaltungsansatz ist: Ein privates Unternehmen entscheidet losgelöst von politischen Vorgaben und Kassenlage, wann welche Maßnahme umgesetzt wird. Es trägt die Straßenveränderungsrisiken und legt eine eigene Strategie fest, um die Zustandswerte einzuhalten. Hierdurch werden die Kosten verrin-



Der private Partner in dem Projekt übernimmt die Managementverantwortung für gute Straßenzustände. Er garantiert zum Pauschalpreis, dass die vertraglich vereinbarten Zustandswerte, gemessen anhand von Flickstellen, Fahrbahnebenheit, Griffigkeit und anderen messbaren Zustandsmerkmalen, auf dem gesamten Straßennetz eingehalten werden. Ein Gutachterbüro wird alle fünf Jahre die Straßenzustände regelmäßig messen und überprüfen, ob der Vertrag ordnungsgemäß erfüllt wurde. Werden Zustandswerte nicht eingehalten, muss der Private handeln, und Vertragsstrafen werden fällig. Der Kreis zahlt für die vertraglich vereinbarten Zustandswerte einen Fixpreis, der sich lediglich an die aktuellen Baupreise anpasst.

Der private Partner hat ein eigenes wirtschaftliches Interesse an hoher Qualität und rechtzeitigen Maßnahmen. Hingegen konnte nicht umgesetzt werden, die Parallelstrukturen mit zahlreichen Baulastträgern aufzulösen. Winterdienst und Straßenreinigung enden beispielsweise weiterhin - wie in Deutschland häufig anzutreffen - am Ortseingangsschild.

Auch die Schnittstellen zwischen betrieblicher und baulicher Unterhaltung sind geblieben. Ebenfalls muss der Kreis auch zukünftig Neu-, Um- und Ausbaumaßnahmen separat ausschreiben, weil die Fördermittel nach den Verhandlungen mit dem Ministerium für Bau und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen doch nicht dem

Zustandswerte nach ZTV ZEB-StB				
1	2	3	4	5
bestimmt nach				
• Allgemeine Unebenheit		• Spurrinntiefe		
• Fiktive Wassertiefe		• Griffigkeit		
• Risse		• Flickstellen		

Vertrag hinzugefügt werden durften, ohne erhebliche Nachteile für den Kreis zu verursachen und auf Fördermittel zu verzichten. Dennoch führt die einheitliche Instandhaltungsstrategie zu nachhaltigen Einsparungen. Einzelausschreibungen und partielle Straßenbaumaßnahmen gehören nun zur Vergangenheit.

LÄNGERE VERTRAGSLAUFZEIT

In zeitlicher Hinsicht hat sich das Projekt im Laufe des Verfahrens an zwei Stellen geändert. Während in der Machbarkeitsstudie zunächst eine Projektdauer von 20 Jahren zugrunde gelegt worden war, hat sich die Vertragslaufzeit auf knapp 25 Jahre verlängert. Damals lag ein Schwerpunkt noch bei Synergien durch die Zusammenarbeit mehrerer Straßenbaulastträger, in der Optimierung der Betriebsabläufe und Organisation der personalintensiven Betriebsdienste.

Dieser Bereich verbleibt nun zunächst beim Kreis. Bei den baulichen Unterhaltungsleistungen, die Hauptgegenstand des Projektes sind, fiel aber auf, dass eine nur 20-jährige Vertragslaufzeit dem Lebenszyklus einer Straße nicht optimal gerecht wurde. Man einigte sich daher auf eine längere Laufzeit. Sie stellte sich als optimal heraus, um auf der einen Seite eine sichere Kalkulation für die Bieter zu ermöglichen und auf der anderen Seite eine ausreichende Lebenszyklusbetrachtung umsetzen zu können.

ÜBERGANGSFRISTEN

Weiter stellte sich erst auf Grundlage der messtechnischen Zustandserfassung im ersten Quartal 2008 her-

aus, dass eine längere Übergangszeit als ursprünglich geplant, erforderlich wurde. Zwar hatte der Kreis bei der visuellen Bewertung seines Straßenvermögens im Durchschnitt die Straßen zutreffend benotet. Die wesentlich genauere messtechnische Erfassung kam aber zu dem Ergebnis, dass ein wesentlich größerer Teil der Straßen besser und ein ebenso großer Teil als wesentlich schlechter einzuordnen war. Es hätten also wesentlich mehr Straßen zu Beginn des Vertrages instandgesetzt werden müssen, um den geforderten Mindestzustandswert von 3,5 nach ZTV-ZEB auf allen Kreisstraßen zu erreichen. Um eine gleichmäßige Investitionstätigkeit sicherzustellen, räumte der Kreis daher dem Auftragnehmer eine längere Übergangszeit ein, um eine Investitionsspitze in den ersten Vertragsjahren mit erheblichen Verkehrseinschränkungen zu vermeiden.

LANGWIERIGES VERFAHREN

Das Verfahren selbst hat länger gedauert, als alle erwartet hatten. Wesentliche Ursachen waren die Komplexität des Straßenbaus und die Ermittlung der Daten des Bestandsnetzes. Der Kreis Lippe hatte den Bieter zunächst nur die Daten und Ergebnisse der messtechnischen Zustandserfassung nach ZTV-ZEB zur Verfügung gestellt, anhand der auch zukünftig die Vertragserfüllung überprüft werden soll. Diese Erfassung stellte für jeden Streckenabschnitt die Funktionseigenschaften fest.

Flickstellen, Griffigkeit, Fahrbahnebenheit, Spurrillen und Risse wurden erfasst und auf Grundlage eines einheitlichen Bewertungsschemas jedem Abschnitt eine Zustandsnote zugeordnet.

Anhand dieser Daten konnten die Bieter jedoch nicht alle Baugrundrisiken abschließend abschätzen. So führte der Kreis auf Vorschlag der Bieter im Laufe des Verfahrens eine zusätzliche Georadaruntersuchung durch. Mit dieser Untersuchung konnte der Straßenaufbau festgestellt werden. Mittels Georadar lassen sich Werte ermitteln, die sich immer an denjenigen Stellen ändern, wo sich der Aufbau der Straße, also die verschiedenen Schichten und ihre Dicke, ändern.

Dort, wo ein anderer Aufbau festgestellt wurde, zog das beauftragte Ingenieurbüro Bohrkerne zur Feststellung des Straßenaufbaus. Insgesamt wurden knapp 500 Bohrkerne gezogen und ausgewertet. Die Daten und Bohrkerne stellte der Kreis den Bietern zur Verfügung. Mit Hilfe dieser Bestandsdaten war es den Bietern dann möglich, Bestands- und Baugrundrisiko über die Vertragslaufzeit abzuschätzen und die Preise für die garantierten Straßenzustände zu kalkulieren.

WIRTSCHAFTLICHE VORTEILE

Das Projekt rechnet sich für den Kreis. Zehn Prozent im Vergleich zu einer konventionellen Beschaffung gleicher Qualität spart der Kreis ein. Zwar wird der Kreis Lippe in Zukunft mehr Geld für seine Straßen ausgeben. Dies liegt aber zum Einen an dem nicht unerheblichen Investitionsstau und zum Anderen an den insgesamt unwirtschaftlichen Einsparmaßnahmen der Vergangenheit.

Früher wurden Investitionen unterlassen, die für eine langfristige und wirtschaftliche Erhaltung des Straßenvermögens notwendig gewesen wären und heute zusätzliche Kosten verursachen. Hätte der Kreistag die Investition auf dem aktuellen Niveau eingefroren, würde es zu einem fortlaufenden Werteverzehr kommen.

Noch beläuft sich der Zeitwert der Lippischen Kreisstraßen auf rund 162 Millionen Euro in der NKF-Bilanz. Die notwendigen Abschreibungen liegen

zurzeit aber erheblich über den aktivierungsfähigen Investitionssummen, so dass es zu einem dauernden Werteverzehr kommt. Das wird sich durch den langfristigen Instandhaltungsvertrag ändern. Die vertraglich festgeschriebenen Zustandswerte von 3,5 auf jedem Kreisstraßenabschnitt führen zu einer langfristigen Substanz- und Werterhaltung des Kreisstraßenvermögens.

FOLGEN DER FINANZKRISE

Die Finanz- und Wirtschaftskrise wirkte sich glücklicherweise nur an zwei Stellen auf das Projekt aus. Betroffen waren Sicherheiten und Fördermittel. Wie bei langfristigen Verträgen üblich und erforderlich, musste der Kreis auf Sicherheiten in Form von Bankbürgschaften bestehen. Denn die Erfüllung des Leistungssolls wird in dem Projekt grundsätzlich - abgesehen von eigeninitiierten Sondermessungen des Kreises - nur alle fünf Jahre durch eine messtechnische Zustandserfassung vollständig überprüft. Sicherheiten sind erforderlich, um bei erheblichen Abweichungen vom Vertragsoll die Nacherfüllung sicherzustellen. Als Reaktion auf die Wirtschafts- und Finanzkrise wurden die Unternehmen verpflichtet, Bürgschaften von zwei unterschiedlichen Banken zu stellen. Zudem sind nicht nur Bürgschaften als Sicherheit vorgesehen, sondern

Verfahrensablauf

2007	Okt.	Auftragsbekanntmachung
	Nov.	Teilnahmewettbewerb
	Dez.	
2008	Jan.	Bearbeitung der indikativen Angebote
	Feb.	Verhandlungen und Georadaruntersuchungen
	März	
	April	
	Mai	
	Juni	
	Juli	Bearbeitung der 2. indikativen Angebote
	Aug.	
	Sept.	
	Okt.	Verhandlungen
Nov.		
Dez.		
2009	Jan.	Bearbeitung der letztverbindlichen Angebote
	Feb.	Aufklärungsgespräche und Gremienentscheidungen
	März	
	April	Nachprüfungsverfahren
	Mai	
	Juni	Zuschlag und Übertragung der Instandhaltung
	Juli	
	August	

zusätzlich ein fünfprozentiger Einbehalt der Vergütung.

Fördermittel machten ebenfalls eine geringfügige Änderung an dem Vertragsmodell erforderlich. So zeichnete sich zum Ende des Projektes ab, dass gegebenenfalls im Rahmen des Konjunkturpaketes II Fördermittel für den Straßenbau zur Verfügung stehen könnten. Eine allgemeine Fördermittelklausel ermöglicht nun, dass auch im Rahmen des Vertrages möglicherweise zusätzliche Fördermittel in das Projekt integriert werden können.

NACHPRÜFUNG BREMSTE

Nach der Zustimmung des Kreistages im März 2009 und der Entscheidung, den Vertrag mit der Bietergemeinschaft unter Führung der Walter Bau GmbH aus Borken abzuschließen, verzögerte sich der Vertragsschluss. Wie bei komplexen und langen Vergabeverfahren nicht unüblich, legten die beiden unterlegenen Bieter Nachprüfungsanträge bei der zuständigen Vergabekammer Detmold ein. Sie zweifelten die Rechtmäßigkeit des Verfahrens und die Zuschlagsentscheidung des Kreises an. Die Nachprüfungsverfahren verzögerten das Verfahren um dreieinhalb Monate. Nachdem die Vergabekammer in der mündlichen Verhandlung zu erkennen gab, dass sie keinerlei Verstöße gegen vergaberechtliche

Vorgaben feststellen konnte, nahmen die beiden unterlegenen Bieter ihre Nachprüfungsanträge zurück.

ERFAHRUNGEN

Andere Städte und Gemeinden können von den guten Erfahrungen des Kreises mit dem Pilotprojekt lernen. Es liefert entscheidende Erkenntnisse für die langfristig wirtschaftlich sinnvolle Unterhaltung von Bestandsnetzen, und damit der wesentlichen Kernaufgabe, die Straßenbaulastträger heute erfüllen müssen. Nur für den Neubau von Straßen, der heute nur noch eine untergeordnete Rolle spielt, und die Integration der Betriebsdienste in eine umfassende Aufgabenübertragung, die im Sinne von PPP-Planung, Bau, Unterhaltung und Betrieb einer baulichen Anlage umfasst, muss auf die Erfahrung aus anderen Projekten zurückgegriffen werden. Für den Neubau, etwa auf die Ortsumgehungen in Miltenberg und Harsewinkel, und bei den Betriebsdiensten die Erfahrung des Landes Thüringen, das die Betriebsdienste mittlerweile vollständig privatisierte.

Aus diesem Projekt können folgende Erkenntnisse abgeleitet werden:

- Die bauliche Instandhaltung eines Bestandsnetzes kann über so genannte „Output“-Spezifikationen ausgeschrieben werden. Anhand der Zustandsnoten nach ZTV-ZEB in Verbindung mit den technischen Regelwerken im Straßenbau können die geschuldeten Leistungen beschrieben und vertraglich vereinbart werden.
- Mit Hilfe einer messtechnischen Zustandserfassung nach ZTV-



ZEB und zusätzlichen Bestandsuntersuchungen - wie etwa einer Georadaruntersuchung - können Bauunternehmen die Bestandsrisiken einschließlich der wesentlichen Baugrundrisiken hinreichend genau abschätzen und die bauliche Unterhaltung des Netzes zum Pauschalpreis anbieten.

- Schnittstellen zu anderen Straßenbaulastträgern und Leitungsträgern, wie die der Stadtwerkegesellschaften oder Telekommunikationsunternehmen, können bei überörtlichen Verbindungsstraßen interessengerecht vereinbart werden.
- Fördermittel für Neu-, Um- und Ausbaumaßnahmen können auf Grund der derzeitigen strengen Förderrichtlinien, welche keine Pauschalförderung, sondern nur eine Projektförderung vorsehen, bislang nur dann in Straßenprojekte einfließen, wenn sie konkrete, fertig geplante Maßnahmen betreffen, die zu Beginn des Vergabeverfahrens feststehen. Eine nachträgliche Integration in einen langfristigen Unterhaltungsvertrag ist angesichts der derzeitigen Förderlandschaft noch nicht möglich.
- Ein langfristiger und nachhaltiger Ansatz bei der Bewirtschaftung von Bestandsnetzen zahlt sich dauerhaft aus

und ist insgesamt wirtschaftlich günstiger.

TAUGLICH ALS VORBILD?

Das Straßenprojekt des Kreises Lippe ist speziell auf die Anforderungen und Bedürfnisse des Kreises zugeschnitten. Im Vordergrund stehen überörtliche Verbindungsstraßen mit einer Verkehrsbedeutung, die unterhalb von Bundes- und Landesstraßen angesiedelt ist. Ähnliche Funktionen erfüllen die Straßen von Kreisen oder Verbindungsstraßen zwischen einzelnen Stadtteilen in einer Großstadt. Diese Straßenbaulastträger können die Erfahrungen und das Modell des Kreises Lippe unmittelbar übernehmen.

Bei mittleren und kleinen Städten oder für Straßen, die unmittelbar der Erschließung von bebauten Gebieten dienen, kann das Modell mit individuellen Anpassungen an das kommunale Erschließungsbeitragsrecht übernommen werden. Zudem stellt sich bei Straßen mit Wohnbebauung wesentlich stärker die Frage nach den Schnittstellen mit Leitungsträgern. Abwasser, Strom, Trinkwasser, Telefon- und Fernsehkabel sind dort wesentlich öfter anzutreffen, als bei einer Kreisstraße. Hier sind in neuen Projekten noch innovative neue Lösungen zu finden. Es bleibt spannend! ■

Rainer Grabbe koordiniert beim Kreis Lippe seit der Idee das Projekt. Dr. Ute Jasper ist Rechtsanwältin und Partnerin der Sozietät Heuking Kühn Lüer Wojtek in Düsseldorf. Sie leitet das Dezernat Public Sector und berät vor allem Kommunen und deren Tochtergesellschaften.